

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la administración pública

[COM(2013) 453 final]

(2014/C 67/19)

Ponente: **Paulo BARROS VALE**

El 26 de junio de 2013, de conformidad con el artículo 314 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la administración pública

COM(2013) 453 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 147 votos a favor, 3 votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ya tuvo la oportunidad de pronunciarse a favor de la rápida implantación de la contratación pública electrónica ⁽¹⁾ «de extremo a extremo» ⁽²⁾ y ahora reitera su apoyo a la generalización de esta práctica que permite optimizar los recursos.

1.2 Cabe considerar que la contratación pública electrónica «de extremo a extremo» constituye una oportunidad para modernizar la administración pública, aumentando la eficiencia de la misma, gracias al mayor rigor y transparencia que entraña esta práctica.

1.3 También es una oportunidad para las empresas, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (pymes), que ven facilitado el acceso a nuevas oportunidades en un mercado más abierto y transparente.

1.4 Sin embargo, el CESE no puede dejar de manifestar su preocupación por los escasos resultados obtenidos hasta ahora, que no parecen responder al propósito inicial de concluir la transición a la contratación pública electrónica antes de 2016.

1.5 La escasa participación de los Estados miembros es preocupante, pues siguen resistiéndose a adoptar prácticas que es sabido reportarán ventajas a las administraciones públicas y a los agentes económicos. En este caso la Comisión deberá seguir su tarea de persuasión con vistas a la adopción de la contratación pública electrónica en todas sus fases, tanto con la implantación del sistema de contratación pública electrónica «de extremo a extremo» en sus procedimientos, como legislando y difundiendo las buenas prácticas. Por ello se acoge favorablemente que la Comisión aporte sus soluciones de contratación electrónica a los Estados miembros que las quieran utilizar.

1.6 El mercado de la contratación pública es un mercado fragmentado en el que cohabitan múltiples soluciones y plataformas que, en su mayor parte, no están diseñadas para ser interoperables. La falta de orientaciones estratégicas, o incluso la falta de voluntad de los Estados miembros a la hora de aplicar conjuntamente soluciones comunes de acceso universal, dificulta el acceso de los agentes económicos nacionales y transfronterizos y, por consiguiente, dificulta la libre competencia. La Comisión deberá ejercer su papel normalizador, armonizando los requisitos técnicos a partir de los trabajos ya desarrollados y apoyados, sobre todo en el marco del proyecto Peppol, y que merecen un apoyo generalizado. La armonización es un paso importante en la democratización de un mercado que pretende ser transparente y accesible, gracias a la rigurosa aplicación de los fondos públicos.

1.7 El CESE también afirma que las soluciones encontradas deberán ser accesibles de forma universal, superando las barreras lingüísticas y de acceso a las personas con discapacidad. Asimismo, es importante que la creación o adaptación de las plataformas ya existentes tenga un coste bajo, así como su mantenimiento. Por consiguiente, la normalización reviste una importancia primordial.

⁽¹⁾ DO C 11 de 15.1.2013, p. 44.

⁽²⁾ La contratación pública electrónica «de extremo a extremo» incluye la utilización de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones y en la comunicación por parte de los organismos del sector público en todas las fases de los procesos de contratación pública, desde la fase previa a la adjudicación (publicación de los anuncios, acceso a los documentos de la licitación, presentación de las ofertas, evaluación de las propuestas y adjudicación del contrato) a la fase posterior a la adjudicación (órdenes, facturación y pago).

1.8 El mercado de los contratos públicos sigue siendo de difícil acceso para las pymes que no tienen dimensión ni recursos humanos y financieros suficientes. El CESE reitera su posición de que la legislación europea en materia de contratación pública debe apoyar a las pymes para que satisfagan las condiciones necesarias de capital y experiencia, sobre todo a través de la constitución de consorcios o asociaciones temporales de empresas ⁽³⁾.

1.9 La propuesta de Directiva sometida a examen sobre la facturación electrónica en los contratos públicos es un paso importante para completar el ciclo de la contratación pública electrónica «de extremo a extremo». La uniformización del contenido de la factura que permitirá la interoperabilidad reportará beneficios considerables. Sin embargo, el CESE sostiene que, a pesar de dichos beneficios que reportará, los plazos previstos para su adopción y generalización son demasiado largos. En un momento en que la evolución tecnológica es constante, los esfuerzos de normalización son urgentes y deseables so pena de encontrar la solución a destiempo.

1.10 La financiación por la Comisión del desarrollo de infraestructuras de contratación electrónica en toda Europa a través del Mecanismo «Conectar Europa» es una iniciativa que cabe acoger favorablemente, aunque ahora queda cuestionada con la reducción drástica de los montantes asignados por el Consejo a la iniciativa. El CESE lamenta esta reducción que implica grandes alteraciones en los proyectos de interés común promovidos por la Comisión, sobre todo en el apoyo al desarrollo y aplicación de la contratación pública electrónica.

1.11 El CESE subraya que, como en cualquier iniciativa que implique un cambio, la formación de las personas reviste suma importancia. La posibilidad de financiación de los programas de formación a cargo de los Fondos Estructurales 2014-2020 es una iniciativa encomiable. Pero no puede olvidarse la formación del sector público, ya que es esencial desarrollar nuevos cometidos técnicos y sensibilizar a la nueva realidad de métodos de trabajo desmaterializados.

1.12 El CESE aprovecha la oportunidad para instar al Consejo a que invite a los Estados miembros a poner en práctica las ideas esbozadas en los documentos elaborados por la Comisión y los órganos consultivos a este respecto, a fin de aumentar el impacto de los trabajos llevados a cabo.

2. Síntesis del documento

2.1 La Comunicación evalúa la situación en la que se encuentra la aplicación de la contratación pública electrónica «de extremo a extremo», que establece el estado de ejecución de las acciones mencionadas en la Comunicación «Estrategia en pos de la contratación pública electrónica» ⁽⁴⁾.

2.2 La reforma de la contratación pública, la digitalización de la administración pública, la reducción de la carga administrativa y el aumento de la transparencia son factores que favorecen el crecimiento económico, siendo la modernización de la administración pública una de las cinco prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión en 2012 y en 2013. En 2011, el gasto público en bienes, servicios y obras públicas representó el 19 % del PIB de la UE, lo que refleja la importancia de reformar la contratación pública de manera que pueda reducirse el gasto público, liberando así recursos importantes que pueden movilizarse para inversiones que potencien el crecimiento.

2.3 La reforma de la contratación pública y la introducción del modelo de contratación pública electrónica «de extremo a extremo» también se presenta como una oportunidad para innovar en el modelo de organización de la administración pública, lo que confiere una mayor transparencia y rigor y contribuye a alcanzar los objetivos de crecimiento sostenible de la Estrategia Europa 2020.

2.4 El acceso a internet por parte de las pymes actualmente está generalizado; solo el 4,6 % de las pymes no tenía acceso a internet ⁽⁵⁾ en 2012. Por lo tanto, la mayoría de las pymes puede utilizar la contratación pública electrónica «de extremo a extremo»; asimismo, las empresas situadas en los países en los que la contratación pública electrónica es una práctica corriente se muestran satisfechas con esta práctica. No obstante, debe prestarse especial atención a la promoción de servicios de facturación electrónica y de contratación pública electrónica de bajo coste y fáciles de usar.

2.5 A pesar del uso generalizado de internet, la contratación pública electrónica aún se encuentra en una fase embrionaria, y la Comisión se propone que sea obligatoria antes de mediados de 2016. Por ejemplo, la tasa de uso de la presentación electrónica de ofertas sigue siendo muy baja, —se estima en cerca del 10 %— y, en la mayoría de los Estados miembros, la presentación electrónica de ofertas es voluntaria, a excepción de Portugal donde, por encima de un determinado umbral, es obligatoria. También la facturación electrónica ya es una realidad en algunos casos, a partir de ciertos límites, pero se estima que solo el 12 % de las empresas utilizan medios electrónicos para emitir o recibir facturas en sus relaciones con los entes públicos.

2.6 El rumbo que cabe seguir pasa por normalizar la contratación pública electrónica, haciendo que esta sea la norma —y no una excepción en la contratación pública—, así como por animar a los Estados miembros a que diseñen estrategias nacionales con vistas a aplicar la contratación pública electrónica y la facturación electrónica, y compartir las buenas prácticas.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE reitera que reconoce la importancia de revisar el fundamento jurídico en materia de contratación pública para permitir la desmaterialización del proceso y, gradualmente, ir

⁽³⁾ DO C 11 de 15.1.2013, p. 44.

⁽⁴⁾ COM(2012) 179 final.

⁽⁵⁾ Datos de Eurostat para 2013.

hacia una contratación pública electrónica obligatoria. Sin embargo, constata que no se ha avanzado lo suficiente, como demuestra el escaso uso de la contratación pública electrónica.

3.2 La fragmentación del mercado de la contratación pública electrónica ha aumentado, ya que los Estados miembros han avanzado de forma independiente adoptando diversas soluciones y plataformas que, por una falta de orientaciones estratégicas, no se diseñaron para permitir la interoperabilidad, condición esencial para el acceso universal. Aunque a nivel local existen informes que apuntan al incremento en el número de participantes en las licitaciones, señal positiva sobre la mejora del acceso a los mercados, no puede decirse lo mismo de la participación en los procedimientos de contratación transfronterizos, ya que en estos las pymes ven su acceso dificultado no solo por cuestiones técnicas, sino también por cuestiones económicas; el acceso a las licitaciones transfronterizas puede ser posible para las pymes si actúan en consorcio, por lo que esta solución puede y debe presentarse e incentivarse a nivel nacional.

3.3 El CESE considera que la cuestión de la interoperabilidad es esencial y pide que se refuercen las medidas en esta dirección mediante el apoyo a los trabajos de normalización que se han llevado a cabo y sobre la base de las experiencias obtenidas en países donde el sistema está más desarrollado.

3.4 La contratación pública electrónica «de extremo a extremo» constituye un importante instrumento para introducir más disciplina y transparencia en un sector que, por ser de todos nosotros, debe servir de ejemplo en el establecimiento de patrones de honradez y seriedad.

3.5 El proceso puede dar pie a varios avances, como:

- la lucha contra el fraude y la evasión fiscal;
- una mayor eficiencia del mercado con una reducción significativa de los costes operativos y de oportunidad en las diversas fases del contrato, ya sea para el contratante o para el contratista;
- incidencia positiva en términos ambientales debido a la desmaterialización de los documentos, tanto gracias al menor consumo de papel como a la menor huella ecológica inherente a la distribución de documentos;
- disminución de los plazos de adjudicación y de pago;
- facilidad en la auditoría del proceso;
- integración y desarrollo del mercado interior;
- expansión del mercado de contratación pública a las pymes, nacionales y transfronterizas, para reducir los obstáculos

asociados a la distancia al lugar de las licitaciones, facilitando así el acceso a las licitaciones nacionales y transfronterizas;

- menor margen de error en la cumplimentación de formularios y reducción de los casos de exclusión de las licitaciones por no cumplir los requisitos a causa de esos problemas, puesto que las licitaciones se llevan a cabo mediante formularios electrónicos que contienen elementos de validación;
- posibilidad de envío de alertas a los proveedores por parte de las plataformas informándoles sobre la publicación de licitaciones;
- oportunidades para modernizar la administración pública que, a su vez, aumentará otros procesos de desmaterialización, disminuyendo así la carga administrativa;
- reducción de los costes relativos a documentos con declaraciones de negociación;
- oportunidades para empresas de prestación de servicios tecnológicos y de comunicaciones;
- creación de nuevos cometidos para los funcionarios de las administraciones públicas y los trabajadores de las empresas.

3.6 Por lo que se refiere a los posibles inconvenientes, cabe destacar:

- los elevados costes de creación y mantenimiento de las plataformas de contratación electrónica que implican una elevada inversión, si bien esta se ve compensada por los beneficios que reporta;
- en aquellos países donde la inversión en las plataformas ya ha progresado, los costes de adaptación del software o el hardware podrían ser considerables, tanto para las administraciones públicas como para los agentes económicos;
- la seguridad de los datos introducidos en las plataformas electrónicas;
- la dependencia de los servicios prestados por terceros, tales como los operadores de telecomunicaciones y los gestores de las plataformas de contratación;
- el aumento de la regulación de los actos necesarios para el proceso de adjudicación (presentación de ofertas, documentos justificativos y cumplimentación de formularios) podría provocar el incremento de las incoherencias procedimentales, lo que llevaría a invalidar la adjudicación de los contratos.

4. Observaciones específicas

4.1 Hay que valorar positivamente la propuesta de Directiva sometida a examen sobre la facturación electrónica en la contratación pública, porque establece unas normas europeas para la facturación electrónica en el camino a la implantación de la contratación pública electrónica «de extremo a extremo», en un momento en el que la emisión y el intercambio de facturas electrónicas aún está en fase embrionaria. La normalización de la información incluida en las facturas facilitará la tan deseada interoperabilidad transfronteriza. Sin embargo, el CESE considera que los plazos que se manejan son demasiado largos y no sirven al objetivo de fomentar la rápida generalización del uso de la facturación electrónica en la contratación pública, lo que tendrá un efecto dominó en otros mercados.

4.2 Asimismo, la propuesta es poco ambiciosa, porque se limita a estipular que las autoridades públicas no podrán rechazar documentos elaborados según las normas europeas.

4.3 La inversión en infraestructuras realizada en los Estados miembros ha sido considerable y, por tanto, es deseable que la normalización se complete con urgencia a fin de rentabilizar las inversiones ya efectuadas y evitar que se repitan las inversiones que, entre tanto, se ha demostrado que son inadecuadas según la nueva norma.

4.4 El Comité Europeo de Normalización (CEN) recibirá un mandato de la Comisión para llevar a cabo el trabajo de normalización. El CESE mantiene que este trabajo debería aprovechar tanto los avances alcanzados por el CEN BII, que ha creado «perfiles normalizados interoperables», como la experiencia del proyecto Peppol (Contratación Pública Paneuropea en Línea), que ha establecido los puentes de interoperabilidad necesarios para conectar las plataformas ya existentes en los Estados miembros.

4.5 En el contexto actual de escasez de recursos financieros, el CESE celebra la intención de la Comisión de financiar y apoyar el desarrollo de infraestructuras para la contratación electrónica «de extremo a extremo» a través del Mecanismo «Conectar Europa» ⁽⁶⁾. Sin embargo, dados los valores conocidos, que reducen los recursos disponibles de 9 200 millones de euros a solo mil millones de euros, el CESE recomienda que, a la hora de asignar esos pocos recursos, no se olvide la inversión en el desarrollo de los mecanismos de contratación pública electrónica.

4.6 Puesto que el éxito de la implantación de la contratación pública electrónica «de extremo a extremo» no es únicamente responsabilidad de la Comisión, debería recordarse a los Estados miembros cuál es su papel para hacer realidad esta práctica. La Comisión no solo deberá dar ejemplo, haciendo que sus procedimientos de contratación pública sean electrónicos, sino que

también tendrá que trabajar para ayudar a los Estados miembros en su camino, mediante el ejercicio de sus atribuciones de normalización, la difusión de las buenas prácticas y el apoyo a la definición de las estrategias nacionales que conduzcan a la aplicación de un sistema de contratación pública sin barreras a cualquier tipo de participación: un sistema en el que exista la interoperabilidad y el acceso universal. Otro aspecto importante del papel de la Comisión es que ponga a disposición de los demás, mediante código abierto, las soluciones que se han desarrollado.

4.7 La Comisión anuncia la puesta en marcha de un estudio destinado a identificar las mejores estrategias en materia de contratación pública electrónica y facturación electrónica en Europa con el fin de ayudar a los Estados miembros a evaluar sus propias políticas. La difusión de buenas prácticas es importante y deseable. Ya se han desarrollado diversos estudios, cuyas conclusiones también se han publicado, tales como las recomendaciones del Grupo de Expertos (e-TEG), The Golden Book of e-procurement (que, a pesar de ser independientes, llegaron a conclusiones similares) e, incluso, el informe final del proyecto Peppol. La realidad de cada país es única, por lo que habría que ayudar a los países a definir estrategias, pero no debería publicarse necesariamente un nuevo estudio, lo que parece ser contraproducente e innecesario.

4.8 El CESE acoge favorablemente el compromiso de la Comisión de promover el desarrollo y el uso de certificados electrónicos mediante el uso del instrumento Expediente Virtual de la Empresa desarrollado en el marco del proyecto Peppol, que permite a los operadores económicos presentar la documentación necesaria a cualquier entidad contratista de Europa, que puede interpretarlos y aceptarlos.

4.9 También habría que apoyar la intención de controlar, a nivel nacional, el gasto en contratación pública, así como los indicadores de rendimiento asociados. Un ejemplo es el portal portugués «Base» ⁽⁷⁾, que ya permite controlar el gasto en contratación pública y obtener varias estadísticas.

4.10 El CESE acoge favorablemente la posibilidad de financiar mediante los Fondos Estructurales para el período 2014-2020 el establecimiento de programas de formación para empresas, especialmente para las pymes. Pese a ello, tampoco hay que descuidar la formación del sector público, por lo que han de desarrollarse programas de formación que promuevan la utilización eficiente de nuevos métodos desmaterializados y menos costosos. Asimismo, es importante la posibilidad de financiar infraestructuras, que no deberá dirigirse únicamente a las administraciones públicas, sino también a los agentes económicos.

⁽⁶⁾ DO C 143 de 22.5.2012, pp. 116-119.

⁽⁷⁾ www.base.gov.pt.

4.11 Como ya se ha mencionado, la cuestión de la interoperabilidad y el acceso universal es muy importante para el CESE, que acoge favorablemente la publicación por parte de la Comisión de los principios fundamentales que los sistemas de contratación pública electrónica deben respetar. Además de la preocupación por la facilidad de acceso a los proveedores transfronterizos y las pymes, el CESE destaca que deben tenerse en cuenta las barreras lingüísticas y las dificultades de acceso para las personas con discapacidad, con arreglo a las normas de no discriminación por razón de discapacidad consagradas en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por la Unión Europea.

Bruselas, 16 de octubre de 2013

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
